Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9105**

17. Wahlperiode 23. 03. 2012

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Markus Tressel, Nicole Maisch, Bettina Herlitzius, Ingrid Hönlinger, Dr. Konstantin von Notz, Beate Walter-Rosenheimer, Cornelia Behm, Harald Ebner, Bärbel Höhn, Undine Kurth (Quedlinburg), Friedrich Ostendorff und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Sieben Jahre Fluggastrechte – Stand von Um- und Durchsetzung der Fluggastrechte-Verordnung

Im April 2012 haben Flugpassagiere per Verordnung seit nunmehr sieben Jahren Rechte. Seither gilt die so genannte Fluggastrechte-Verordnung (Verordnung (EG) 261/2004). Zweimal bewertete die Europäische Kommission die Umsetzung dieser Verordnung auf nationaler Ebene. Zweimal wurde die Umsetzung auf nationaler Ebene sehr scharf kritisiert; auch in Deutschland.

Verspätete Abflüge, Ankünfte oder Annullierungen sind neben Fällen der Herabstufung und Nichtbeförderung Bestandteil der Fluggastrechte-Verordnung. Damit sind dies Kriterien, um die Rechtsdurchsetzung der Fluggastrechte zu überprüfen. Die Bundesregierung betonte stets, dass ihr solche Daten nicht vorlägen. Dabei ist sie grundsätzlich verpflichtet – dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 1. Juli 2009, 2 BvE 5/06, erneut bekräftigt – die vom Parlament an sie gestellten Fragen vollständig und wahrheitsgemäß zu beantworten. Der Auskunftsanspruch des Deutschen Bundestages umfasst dabei nicht nur vorhandenes, sondern auch auf durch die Bundesregierung erlangbares Wissen. Aktuelles Nichtwissen, das durch die Bundesregierung aufgehoben werden könnte, enthebt sie deshalb nicht ihrer Antwortpflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag.

Gemäß Artikel 17 der Fluggastrechte-Verordnung sind verspätete Abflüge, Ankünfte oder Annullierungen neben Fällen der Herabstufung und Nichtbeförderung die Kontrollparameter, die bereits im Jahr 2007 von der Europäischen Kommission vorgestellt worden sind und über den Erfolg der Verordnung entscheiden. In diesem Bericht wurden erhebliche Mängel in der nationalen Rechtsdurchsetzung festgestellt. Im Jahr 2011 wurde ein weiterer Bericht vorgestellt (KOM(2011) 174 endg.; Ratsdok. 9066/11). Die Kritik der mangelhaften Rechtsdurchsetzung wurde dabei erneuert, da sich im Vergleich zur ersten Evaluation auch wenig geändert hatte.

Die nach Artikel 16 der Fluggastrechte-Verordnung zur „Durchsetzung dieser Verordnung in Bezug auf Flüge von in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Flughäfen und Flüge von einem Drittland zu diesen Flughäfen“ zuständige Beschwerde- und Durchsetzungsstelle in Deutschland ist das Luftfahrt-Bundesamt (LBA). Auch die Durchsetzung der Rechte von Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität soll das LBA ebenso wie die Transparenz bei der Angabe von Flugpreisen gewährleisten. In Artikel 16 heißt es darüber hinaus: „Gegebenenfalls ergreift diese Stelle die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen,

dass die Fluggastrechte gewahrt werden.“ Dabei kommen insbesondere verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen infrage.

Doch Airlines, die bei Verspätungen und Annullierungen ihre Passagiere nicht entschädigten, informierten oder für Ausgleich sorgten, hatten bislang wenig zu befürchten. Es folgten auf Beschwerden der Reisenden beim LBA lediglich Ordnungswidrigkeitenverfahren. Bußgelder wurden nur selten verhängt. Und wenn, dann waren sie äußerst gering. Das scheint sich nun allmählich zu ändern. Die Zahl der Bußgelder und die Summe stiegen sprunghaft an. Die durchschnittliche Höhe der Bußgelder ist binnen eines halben Jahres von ca. 3 000 Euro auf ca. 10 600 Euro angestiegen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4676 und Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 117 auf Bundestagsdrucksache 17/7584). Auch die Anzahl der verhängten Bußgelder stieg von 37 auf 219 Fälle an. Die Europäische Kommission regte an, die Airlines öffentlich zu nennen, die gegen geltendes Recht verstoßen, um so die Sünder auch den Reisenden beim Namen zu nennen. Die Bundesregierung verweigert hier bislang aus datenschutzrechtlichen Gründen jede Auskunft. Der Datenschutz könne aber laut dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, nicht der Grund sein. Er plädierte ebenfalls für die Nennung der Unternehmen.

Das Ordnungs- und Zivilrecht ist dabei strikt getrennt. Reisende, die sich an das LBA wenden, müssen ihre Ansprüche aber weiterhin einklagen, sofern eine Einigung mit den Airlines nicht erfolgt. Zurecht eingegangene Beschwerden, die vom LBA entsprechend sanktioniert werden, bedeuten nicht, dass dem Fluggast auch sein Ausgleich oder seine Entschädigung zugesprochen wird. Diese Regelung habe vor allem organisatorische Hintergründe. In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/3107 hieß es, das LBA sei kein „rechtsdurchsetzendes Organ“ für die Fluggäste. „Die Tätigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes erfolgt im öffentlichen und nicht im zivilrechtlichen Interesse.“

Um zivilrechtliche Ansprüche zu erleichtern, sollen sich Fluggäste auch an eine Schlichtungsstelle wenden können. Die Verhandlungen darüber gestalten sich aber als schwierig. Ab wann es eine solche Schlichtungsmöglichkeit geben soll, ist noch immer unklar. In den über zweijährigen Verhandlungen mit den Airlines waren dabei bis zuletzt weder das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) noch Verbraucherverbände eingebunden. Der Referentenentwurf ist daher ein Ergebnis einer äußerst einseitigen, zulasten des Verbraucherschutzes geführten Einigung. Erstaunlich ist dennoch, dass auch einer zentralen Forderung der Fluggesellschaften nachgekommen worden ist, indem keine Ordnungswidrigkeitenverfahren des LBA während der Schlichtung stattfinden dürfen. Damit wird die stets betonte Trennung von Ordnungs- und Zivilrecht aufgegeben. Dabei hieß es noch in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/5383: „Ein Vergleich zwischen der rein zivilrechtlich tätigen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) und der Anzahl der tatsächlichen Bußgeldbescheide ist auf Grund des fehlenden Zusammenhangs nicht möglich.“

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele Starts und Landungen welcher Fluggesellschaft wurden in den Jahren 2007 bis 2011 (bitte einzeln auflisten) auf deutschen Flughäfen abgesagt?
2. Wie viele Starts und Landungen hatten diese Fluggesellschaften in diesem Zeitraum insgesamt beantragt beziehungsweise zugewiesen bekommen?
3. Welche Zielflughäfen in Deutschland und welche Reiseziele waren besonders von den Absagen betroffen?

4. Welche Gründe sind der Bundesregierung für die Absagen bekannt – nach prozentualer Häufigkeit?

5. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele Beschwerden der deutschen Fluggäste den Luftfahrtunternehmen in den Jahren 2007 bis 2011 vorliegen (bitte einzeln nach Unternehmen und Jahr auflisten)?

6. Liegen der Bundesregierung mittlerweile Erkenntnisse darüber vor, wie viele der Fluggäste die Rolle des Luftfahrt-Bundesamtes als ordnungsrechtliches Organ und verbraucherrelevante Beschwerdestelle kennen?

   Wenn ja, wie viele?

   Wenn nein, inwiefern spielt diese Erkenntnis keine Rolle, um über die von der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) bemängelte Diskrepanz von Recht und Rechtsdurchsetzung entscheiden zu können?

7. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele der deutschen Fluggäste die Fluggastrechte-Verordnung kennen?

   a) Wenn ja, wie viele?

   b) Wenn nein, spielt diese Erkenntnis nach Meinung der Bundesregierung keine Rolle zur adäquaten Bewertung der Rechtsdurchsetzung von den Fluggastrechten?

      Worin liegen gegebenenfalls die Hintergründe, wie die Informationskampagne des BMELV, das für eine verbesserte Aufklärung die Rechte in Form von Reisecheckkarten verteilte?

      Wie werden die Erfolge solcher Kampagnen evaluiert?

8. Wie viele Ordnungswidrigkeitenverfahren wurden seit Inkrafttreten der Fluggastrechte-Verordnung wegen Verstößen gegen die einschlägige Verordnung verhängt (bitte einzeln nach Jahr und Airline mit Betrag auflisten. Sollte die Bundesregierung weiterhin datenschutzrechtliche Bedenken haben, bitte nach deutschen, EU- und Non-EU-Fluggesellschaften und Jahr tabellarisch auflisten)?

9. Wie viele Bußgelder wurden seit Inkrafttreten der Fluggastrechte-Verordnung wegen Verstößen gegen die einschlägige Verordnung verhängt (bitte einzeln nach Jahr und Airline mit Betrag auflisten. Sollte die Bundesregierung weiterhin datenschutzrechtliche Bedenken haben, bitte nach deutschen, EU- und Non-EU-Fluggesellschaften und Jahr tabellarisch auflisten)?

10. Was waren die Hintergründe für die Bußgelder (bitte einzeln oder tabellarisch nach entsprechendem Tatbestand wie z. B. Annullierung, Nichtbeförderung, Verspätung etc. auflisten)?

11. Was ist der Hintergrund für die stark angestiegene Zahl der Bußgelder und die Höhe der Bußgelder gegenüber den Angaben in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4676?

12. Gibt es vom LBA außer den Ordnungswidrigkeitsverfahren weitere Sanktionsmaßnahmen, die in Betracht gezogen werden?

13. Ab wann sieht das Luftfahrt-Bundesamt beziehungsweise die Bundesregierung einen signifikanten Anstieg der Ordnungswidrigkeitsverfahren mit verhängten Bußgeldern als gegeben, um gemäß Artikel 16 „weitere, notwendige Maßnahmen sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden“?

14. Inwiefern prüft das LBA bei Beschwerden von Reisenden, ob es sich um ein Einzeldelikt oder einen systematischen Betrug der Fluggesellschaft gegenüber allen an Bord befindlichen Fluggästen handelt, um Entschädigungszahlungen zu umgehen?

15. Wie groß ist das für Verbraucherbeschwerden angelegte Referat Z5 beim LBA und ist die Größe des Referats für den Kompetenzbereich auch angesichts der Kritik der Europäischen Kommission zur mangelhaften Rechtsdurchsetzung nach Meinung der Bundesregierung mit genügend Personalressourcen ausgestattet?

16. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit der Kritik der Europäischen Kommission im Frühjahr 2011, die sich an alle EU-Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – zur mangelhaften Rechtsdurchsetzung richtete (KOM(2011) 174 endg.; Ratsdok. 9066/11), unternommen, um die Rechtsdurchsetzung der Reisenden zu verbessern oder zu erleichtern?

17. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung und die zuständige Behörde, das LBA, aus den gehäuften, oftmals viel zu kurzfristig und schlecht kommunizierten Absagen auch im Hinblick auf die anstehende Überarbeitung der Fluggastrechte-Verordnung gezogen?

    Welche Sanktionen erfolgten, und wie häufig war dies der Fall?

    Gab es Unterschiede zwischen einzelnen Luftfahrtunternehmen (bislang war stets von easyJet die Rede)?

18. Wie viele „Vor-Ort-Kontrollen an Flughäfen“ wurden seither vorgenommen, und was wurde dabei im Einzelnen festgestellt?

    Welche konkreten Verbesserungsmaßnahmen wurden dabei vereinbart, und wurden diese entsprechend überprüft und eingehalten?

19. Sind Informationssysteme wie bei der Deutschen Bahn AG (DB AG), die über Verspätungen zukünftig per E-Mail informieren sollen, auch bei Airlines bekannt?

    Wenn ja, welche Airlines tun dies bereits, welche planen dies zu tun?

20. Welche Rolle misst die Bundesregierung einer Schlichtungsstelle zur verbesserten Rechtsdurchsetzung bei?

21. Wann wird es eine Schlichtungsstelle, die auch Flugpassagiere anrufen können, geben (bitte Datum oder genauen Zeitraum nennen)?

22. Wie werden Beschwerden behandelt, die sich vor dem Inkrafttreten des geplanten Gesetzes ereigneten?

23. Wie werden Beschwerden behandelt, die bis dahin bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr eingegangen sind?

24. Welche Rolle misst die Bundesregierung dem im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP formulierten Ziel einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle im Zuge der weiteren Verhandlungen bei?

    Sind sich hier alle Bundesministerien (für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, der Justiz und des BMELV) einig?

25. Inwiefern sieht es die Bundesregierung gerade vor dem steten Betonen der institutionellen Trennung von Ordnungs- und Zivilrecht als berechtigt an, während eines Schlichtungsverfahrens die ordnungsrechtliche Ahndung auszusetzen?

26. Werden vor dem Hintergrund des § 17 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten Sanktionen entsprechend reduziert, sobald sich die Airline bei einem Schlichtungsverfahren einsichtig zeigt?

27. In welcher Form wird die Bundesregierung die Fälle, die bei der Schlichtung auftauchen sogleich auswerten und in ihre Bewertungen und Verhandlungen auf EU-Ebene einbeziehen?

28. Ist der Bundesregierung bewusst, dass durch die Ausnahme von Geschäftsreisen im Referentenentwurf etwa 40 Prozent der Flugreisenden von der Schlichtung ausgenommen wären?

    Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass auch Kleinstbetriebe (90 Prozent der Unternehmen haben weniger als zehn Angestellte) den Verkehrsträgern gegenüber auf Augenhöhe begegnen können und daher kein Bedarf nach schneller, unbürokratischer und außergerichtlicher Streitbeilegung durch Dritte vorhanden ist?

29. Sieht die Bundesregierung eine Möglichkeit vergeben, durch ein erweitertes Schlichtungsverfahren, das nicht nur Fälle aus der Fluggastrechte-Verordnung aufgreift, sondern wie bei der DB AG auch auf andere Servicebereiche ausweitet, die Kundenzufriedenheit und Servicequalität zu erhöhen?

    Wenn ja, wie hat sie das in den Verhandlungen gegenüber den Airlines kommuniziert?

30. War es die Forderung der Fluggesellschaften, Fälle, die die Betreuungsleistungen betreffen (Artikel 9 der Verordnung (EG) 261/2004), von der Schlichtung auszunehmen?

31. Hält es die Bundesregierung in einem Stakeholder-Prozess, der die Belange von Reisenden betrifft, nicht für angemessen, auch Verbraucherverbände frühzeitig in die Verhandlungen einzubeziehen?

    a) Warum wurden erst nach Vorliegen des Referentenentwurfs die entsprechenden Institutionen um ihre Meinung gebeten?

    b) Aus welchem Grund wird das BMELV erst zukünftig in die entsprechende, Verbraucher betreffende Überarbeitung von Rechtsakten einbezogen?

32. Sieht die Bundesregierung in einer Triple-Struktur aus söp, Schlichtung des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL) und behördlicher Schlichtung eine übersichtliche und widerspruchsfreie Regelung gefunden, die Verbrauchern transparent erscheint, Vertrauen schafft und auf EU-Ebene als vorbildlich hervorgehoben werden soll?

33. Wie rechtfertigt die Bundesregierung die verpflichtende Teilnahme von Fluggesellschaften an einer behördlichen Schlichtung, die ihres Erachtens bis zuletzt nicht zielführend war und, wegen des auf Freiwilligkeit beruhenden Grundsatzes, Grund dafür ist, warum diese bis heute keine wirksame Regelung für eine Schlichtung im Flugverkehr gewesen ist?

    Warum gilt diese Regelung nicht für alle Fluggesellschaften, beziehungsweise aus welchem Grund ist es nicht möglich, die Fluggesellschaften zu einer sofortigen Teilnahme am Schlichtungsverfahren bei der söp zu beteiligen?

34. Sieht die Bundesregierung bei einer freiwilligen Schlichtung nicht die Möglichkeit, dass die vom Schlichter ausgesprochene Empfehlung auch für das Unternehmen bindend ist?

    Wenn nein, worin bestehen dann die weiteren Vorteile des auf Freiwilligkeit basierenden Schlichtungsverfahrens?

35. Wird es bald auch eine Schlichtungsregelung für Pauschalreisende geben? Welche Lösung strebt die Bundesregierung in diesem Falle an?

    Wo sähe die Bundesregierung, diese für am besten angesiedelt an; bei söp, Schlichtung des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL), behördlicher Schlichtung oder einer vierten Institution?

36. Sieht die Bundesregierung auch eine separate Lösung für den Bus- und Schiffsverkehr vor?

37. Hält es die Bundesregierung für angemessen, wenn eine Schlichtungsstelle keine Pressearbeit machen darf?

38. Auf welchen Berechnungen beruhen die Kalkulationen für den Erfüllungsaufwand, die „maximal 22 000 Euro“ für die Errichtung einer Schlichtungsstelle inklusive „Kosten der Maklergebühr, Anwerbung von Personal, erste Grundausstattung (…)“ vorsieht?

    Sind dabei auch die Kosten zur infrastrukturelle Einrichtung einer Schlichtungsstelle (z. B. Mobiliar, Telefon, Rechner, Server, Erstellung einer Datenbank) berücksichtigt worden?

39. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass sich aufgrund der mangelhaften Rechtsdurchsetzung ein ganzer Geschäftszweig von spezialisierten Anwaltsunternehmen (EU-Claim, flight-right uvm.) entwickelt hat?

40. Wie viele Fälle sind bei den entsprechenden Unternehmen seit ihrem Bestehen (bitte einzeln nach Jahren und Unternehmen) vor deutschen Gerichten entschieden worden, und wie viele Verfahren werden derzeit noch behandelt?

41. In welcher Form bringt sich die Bundesregierung bezüglich der zahlreichen Überarbeitungen im Reiserecht auf europäischer Ebene inhaltlich ein, und welche Bundesministerien sind in vorbereitenden Beratungen in welcher Form integriert?

    Welche Stakeholder werden dabei angehört?

    In welcher Form werden Verbraucher- und Verkehrsverbände (z. B. vzbv, ADAC e. V., Verkehrsclub Deutschland e. V.) als gleichberechtigte Ansprechpartner wie Luftfahrtinteressenverbände (z. B. BDL, Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e. V. oder Board of Airline Representatives in Germany e. V.) gesehen?

42. Wie überprüft die Bundesregierung die sofortige Auszahlung der Entschädigungen und Ausgleichsleistungen durch Airlines – auch ohne Verbraucherbeschwerden, die laut Bundesregierung gemäß § 271 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bereits jetzt gelten (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4676)?

    In wie vielen der Beschwerden von Reisenden, die zu Ordnungswidrigkeitenverfahren führten, wurde bemängelt, die Luftfahrtunternehmen hätten aufgrund außerordentlicher Umstände ihre Leistungen nicht erbracht?

    Welche Rolle spielt eine Missachtung der sofortigen Auszahlung bei der Verhängung von Bußgeldern?

Berlin, den 23. März 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333